Анализ инструментов ЕС для развития гражданского общества в Беларуси: «Европейский инструмент содействия демократии и правам человека» (*EIDHR*)

Рабочий документ[1]

Алёна Зуйкова, **Карина Шило**,
Центр европейской трансформации

Беларусь получает помощь ЕС на развитие гражданского общества по двум программам. С одной стороны, на Беларусь распространяется географический Инструмент Европейской политики соседства (*ENPI*). С другой стороны, Беларусь удовлетворяет требованиям тематических инструментов ЕС, которые не имеют строгой географической региональной ориентации и также называются глобальными.

В данном документе проанализирован тематический инструмент «Европейский инструмент содействия демократии и правам человека» (*EIDHR*).

Содержание

[1] Документ подготовлен в рамках исследования эффективности программ Европейского Союза, направленных на развитие гражданского общества и демократии в Беларуси.

С другими результатами исследования можно ознакомиться на веб-сайте Центра европейской трансформации, перейдя по ссылке: **http://cet.eurobelarus.info/ru/news/2013/04/11/analysis-EU-instruments_ru.html**.

1. Описание инструмента

«Европейский инструмент содействия демократии и правам человека» (далее — *EIDHR*) был создан в 2007 году и заменил «Европейскую инициативу содействия демократии и правам человека»[2]. Инструмент создан для содействия развитию и консолидации демократии и верховенства права, уважения всех прав и свобод человека. *EIDHR* согласуется с внешней политикой ЕС в целом, действуя в рамках политики ЕС по развитию и экономическому, финансовому, техническому сотрудничеству с третьими странами.

Стратегия *EIDHR* строится на работе **с** и **для** организаций гражданского общества и направлена на защиту фундаментальных свобод, она также способствует гражданскому обществу стать эффективной силой для политических реформ и защиты прав человека. **Таким образом, эта программа будет дополнять географические инструменты, которые содействуют демократии и правам человека, в первую очередь, через сотрудничество с правительством.**

С помощью этого инструмента ЕС может содействовать демократии и правам человека во всех странах мира без согласования с правительствами этих стран. Это позволяет фокусироваться на чувствительных политических темах и использовать инновационные подходы, сотрудничать напрямую с организациями гражданского общества, которым необходимо сохранять независимость от официальных властей, а также действовать в странах, которые могут быть охарактеризованы как «случаи осложненного партнерства». Дополняя географические программы, стратегия *EIDHR* отдает приоритет поддержке международных стандартов и инструментов защиты прав человека, справедливости, верховенства права и развития демократии.

Ключевые цели:

- способствование соблюдению прав человека и фундаментальных свобод в странах и регионах, где они подвергаются наибольшему риску;
- усиление роли гражданского общества в продвижении прав человека и демократических реформ, в поддержке мирного согласования групповых интересов и в консолидации политического участия и представительства;
- поддержка действий, направленных на продвижение прав человека и развитие демократии, в сферах, которые содержатся в Руководствах ЕС[3], включая диалог по правам человека, правозащитную деятельность, вопросы смертной казни, противодействие пыткам, права детей в контексте военных конфликтов, жестокое обращение с женщинами и девочками и любые формы дискриминации в отношении них, международное гуманитарное право и возможные новые руководства;

---

[2] Regulation (EC) No 1889/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide: **http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1889:EN:NOT**.

[3] EU Human Rights Guidelines: **http://eeas.europa.eu/human_rights/guidelines/index_en.htm**.

- поддержка и усиление международных и региональных механизмов защиты прав человека, справедливости, верховенства права и продвижения демократии;
- содействие установлению доверия и усиление надежности и прозрачности демократических избирательных процессов, в особенности путем наблюдения за выборами.
- Многолетние стратегии (*Multiannual Strategy Paper*) 2007-2010 и 2011-2013 годов задают стратегические принципы реализации инструмента на указанные периоды времени. Ежегодные планы действий (*Annual Action Programme*) дополняют их конкретными указаниями по реализации средств в данном году. Эти документы содержат более подробную информацию по каждой из целей, в том числе географические приоритеты, описание акторов, которые ориентировочно будут имплементировать проекты и распределение бюджета инструмента по приоритетам и географическим зонам.

2. Анализ приоритетов *EIDHR*

Инструмент *EIDHR* в некоторых случаях предполагает региональные бюджетные квоты. Ключевые цели 3, 4, 5 (а с 2011 года и цель 1) не имеют таких квот для различных регионов и по ним объявляются глобальные конкурсы проектных предложений. Цель 2 (и цель 1 до 2011 года) распределена по регионам. Кроме того, цель 2 разделена на Схемы поддержки местных инициатив и Международные/региональные проекты, по которым объявляются отдельные конкурсы. Таким образом, необходимо отдельно рассматривать различные типы конкурсов.

2.1. Анализ глобальных конкурсов проектных предложений

Глобальные конкурсы проводятся по одной из целей инструмента, и можно выделить следующие черты:

Цель 1. Повышение уважения к правам человека и фундаментальным свободам в регионах, где они подвергаются наибольшей угрозе нарушения. К таким регионам относятся страны, где систематически нарушаются права человека, правозащитники подвергаются преследованию, не обеспечивается безопасность человеческой жизни. Гранты выделяются на проведение действий, которые способствуют улучшению ситуации в отношении хотя бы одного из фундаментальных прав человека (например, право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу мнений и их выражения, свободу мирных собраний и ассоциаций и др.).

Цель 2. Укрепление роли гражданского общества в способствовании правам человека и демократическим реформам. Содействие со стороны гражданского общества мирному согласованию интересов различных групп населения и повышению политического участия и представительства различных групп населения. В рамках данной цели предоставляются гранты регионам, где происходили или возможны конфликты на национальной/этнической почве (например, Кавказ, Ближний Восток, регион реки Ману, район Великих озер Африки и др.). Также предоставляется финансирование проектам, направленным на обеспечение гендерного равенства, защиту прав меньшинств, коренных народов, лиц с ограниченными возможностями, борьбу с дискриминацией и др.

Цель 3. Поддержание действий, направленных на защиту прав человека и укрепление демократии в пределах вопросов, охваченных руководствами ЕС (см. ссылку 2). Таких руководств было принято восемь. Наибольшее количество конкурсов заявок объявляется именно в рамках тем данных руководств. Причем, конкурсы проводятся, как правило, по отдельно выбранному вопросу (например, смертная казнь или положение правозащитников).

Цель 4. Поддержание и укрепление международных и региональных механизмов защиты прав человека. Содействие справедливости, верховенству права и демократии. Данная группа целей предполагает выделение грантов на проведение вне ЕС тренингов, посвященных международным механизмам защиты прав человека, а также финансирование магистерских образовательных программ в сфере прав человека и демократизации (также вне ЕС).

Цель 5. Создавать доверие, повышая надежность и прозрачность демократических выборов, в особенности посредством наблюдения за выборами.

Как правило, раз в 2-3 года объявляются конкурсы заявок по вопросам предотвращения пыток и иных видов жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, а также реабилитации жертв такого обращения. С 2008 года практически ежегодно проводятся конкурсы заявок, направленных на оказание помощи правозащитникам. В 2011 и 2012 годах наметилась тенденция на выделение средств на

поддержку правозащитников в регионах, где права человека подвергаются наибольшему риску нарушения. Таким образом, осуществляется двойная специализация: с одной стороны, преследуется цель оказания помощи правозащитникам (3-я группа целей), а с другой — улучшение ситуации в наиболее неблагоприятных регионах, с точки зрения соблюдения прав человека (1-я группа целей).

Размер грантов в глобальных конкурсах — от 150.000 до 2.000.000 евро. В среднем, они покрывают 80-90% подлежащих возмещению расходов.

Существует ряд требования к заявителям, которые практически всегда остаются неизменными:

- быть юридическим лицом (иногда допускается отсутствие статуса юридического лица),
- некоммерческой организацией,
- организацией гражданского общества (НГО, независимые политические образования, некоммерческие организации частного или публичного сектора); помощь часто распространяется на межправительственные организации международного и регионального уровней,
- быть прямо ответственным за подготовку и реализацию действий.

Продолжительность действий должна быть, как правило, в пределах 12(24)-36 месяцев. По ряду конкурсов заявок также выдвигается требование о проведении действий, как минимум, на территории двух государств.

2.2. Анализ приоритетов Схем поддержки местных инициатив в Беларуси

Потенциально, все страны подпадают под Схему поддержки местных инициатив. Тем не менее, **географический фокус** делается на странах, в которых:

1) контекст позволяет развитие и деятельность гражданского общества, но где организации не имеют достаточных организационных способностей, влияния, сплоченности;
2) есть хорошо обоснованная потребность в более эффективной деятельности организаций гражданского общества в сфере прав человека и демократизации, на основании чего гражданское общество может стать устойчивой силой для позитивных перемен и реформ.

Схема была запущена в Беларуси в 2008 году.

В рамках поддержки местных инициатив Многолетние стратегии предусматривали четыре сферы деятельности в период 2007-2010 годов и пять — в 2011-2013 годы. Этими сферами были:

- следование общей «повестке дня» прав человека и демократических реформ;
- достижение консенсуса в спорных или противоречивых сферах политики;
- усиление политического представительства и участия;

- усиление активной действенной позиции и плюрализма гражданского общества;
- *на период с 2011 года*: продвижение вопросов, входящих в Европейское руководство по правам человека (*EU guidelines on Human Rights*).

Специфические приоритеты конкурсов, объявленных в Беларуси, перекликаются с этими сферами. Они содержат пункт следования общей повестке дня, уточняя — в сфере гражданских, экономических, социальных, культурных, политических прав. В конкурсе 2010-2011 года появились такие темы, как свобода собраний, свобода выражения, свобода СМИ, борьба против пыток, отмена смертной казни, мониторинг избирательного процесса, защита правозащитников. Поскольку конкурс был объявлен в июне 2011 года (текст составлен в ноябре 2010 года и обновлен в марте 2011 года), можно предположить, что эти темы появились в ответ на события после президентских выборов 19 декабря 2010 года. Ситуация жестокого разгона демонстрации и обострения преследований людей и организаций после выборов 2010 года актуализировала вопросы защиты прав человека, защиты от пыток, информирования населения о происходящем и т.д.

Динамика формулировок, связанных с темой инклюзивности и плюрализма гражданского общества, показывает растущую роль гражданского общества в политических процессах. В 2009 году появляется политический диалог и партнерство с национальными и местными властями, в частности, в формулировании политики и процессах мониторинга. Этот конкурс объявлен в августе 2009 года (после успешного запуска Восточного партнерства с участием Беларуси) и, вероятно, отражает ожидания и надежды, связанные с новой политикой и политической либерализацией в Беларуси. Формулировка 2011 года уже не содержит политического диалога, но содержит темы, в которых будет оказываться поддержка гражданскому обществу: окружающая среда, образование, здравоохранение, культура, молодежь. Связь тематики конкурса с развитием беларусско-европейских отношений может подтвердить наличие в этом списке темы европеизации.

Перечень ожидаемых результатов и индикаторов эффективности в Многолетней стратегии, не являясь исчерпывающим, включает в себя:

- согласие парламента, после кампании ОГО, принимать законы о гендерном равенстве, защите прав детей и т.д.;
- регулярные доклады консорциума структур гражданского общества по реализации Ежегодного плана действий Европейской политики соседства;
- широкий консенсус между группами, имеющими противоположные интересы, по направлениям изменений законодательства;
- многостороннее согласие и подготовка законопроектов после диалога с ОГО, создание поста омбудсмена; большая децентрализация;
- создание новых ОГО, более активное членство или новая деятельность с инвалидами, больными ВИЧ, женщинами и т.д.

Более интересным представляется перечень возможных видов деятельности в конкурсах проектных заявок. В 2008 и 2009 годах он практически не различается, является достаточно разносторонним и ориентированным на высококвалифицированное гражданское общество. Можно условно выделить

несколько кластеров: укрепление гражданского общества (тренинги и наращивание потенциала для НГО и т.п., создание партнерств и сетей), работа с населением (кампании по повышению осведомленности, создание каналов распространения информации, организация общественных групп или инициатив), политическая работа (адвокатирование, лоббирование, диалог различных стейкхолдеров, аналитическая работа, разработка политических рекомендаций). В 2011 году список дополнился видами деятельности, в которых тоже можно увидеть перекликания с ситуацией после выборов 2010 года. Среди них: усиление существующих платформ, коалиций и сетей гражданского общества; сенсибилизация и тренинги для релевантных государственных акторов (представителей вооруженных сил и системы правосудия: судей, следователей, прокуроров, адвокатов, социальных работников) о различных формах нарушения прав человека; консультации по законодательству для тех, чьи права были нарушены; поддержка правозащитников.

Требования для соискателей грантов включают в себя обязательство быть юридическим лицом, некоммерческой организацией, зарегистрированной в Беларуси либо в ЕС (либо в стране кандидате на вступление) общественной организацией, университетом либо независимым политическим фондом (не партией), быть непосредственно ответственным за выполнение проекта. В последнем конкурсе изменилась формулировка касательно места реализации проекта: с «желательно, в Беларуси» на «обязательно в Беларуси». Небеларусские организации должны иметь партнера(-ов) из Беларуси и продемонстрировать долгосрочное устойчивое сотрудничество с ними. В 2011 году право на создание консорциума для главного заявителя было ограничено до 4 партнеров. К партнерам применяются те же требования, что и к основному заявителю. Организации так же могут иметь статус ассоциированного партнера (их деятельность не финансируется проектом, покрываются только расходы на дорогу и суточные) либо подрядчика. Этим типам партнеров нет необходимости подписывать партнерское соглашение и к ним не применяются критерии соответствия. Кроме того, проект может предусматривать распределение субгрантов, организации, которые их получают, имеют статус субгрантеров.

Бюджет поддержки местных инициатив в Беларуси вырос с 300.000 до 450.000 евро в 2010 году и 500.000 евро в 2011 году. Годовая программа действий предусматривает рамки бюджета проектов от 10.000 до 300.000 евро; в Беларуси конкурсы проектных предложений сужали эти рамки: 50.000-100.000 евро (2008 и 2009 годы), 10.000-200.000 евро (2010-2011 год). Таким образом, в 2008 и 2009 годах Схема поддержки местных инициатив могла поддержать максимум 6 проектов. С увеличением общего бюджета и расширением бюджетных рамок это число увеличилось.

Продолжительность проектов оставалась неизменно 12-24 месяцев.

3. Вызовы реализации *EIDHR*

Права человека, верховенство права, соответственно — демократия, являются сквозной темой поддержки в развитии, которую оказывает ЕС. Она присутствует в повестке дня в отношениях ЕС с правительствами стран-партнеров. Однако не всегда в этой сфере возможно достижение успеха, поэтому инструмент *EIDHR* взаимодействует с организациями гражданского общества, независимо от государства.

Формулировка целей и задач *EIDHR* указывает на политическое содержание инструмента, а именно: на помощь гражданскому обществу в его становлении как эффективной силы для политических реформ и защиты прав человека. Таким образом, инструмент в целом направлен в первую очередь **на рост роли гражданского общества как субъекта в процессе принятия политических решений и разработки политики**, а не на работу с целевыми группами (уровень *grass root*). Об этом свидетельствует и перечень возможных видов деятельности, которые могут быть профинансированы этим инструментом: это действия, напрямую направленные на участие в процессе принятия решений (такие, как подготовка политических рекомендаций, лоббирование, адвокатирование). Это деятельность, требующая высокой квалификации со стороны организаций.

Европейская комиссия проявила большую гибкость, адаптировав в 2011 году конкурс проектных предложений под насущные потребности гражданского общества в ситуации после выборов 19 декабря 2010 года. Тем не менее, остались актуальными проблемы, озвучиваемые организациями беларусского гражданского общества: трудоемкость, сложность и длительность процедуры подачи заявки и получения финансирования. Конкурсы *EIDHR* проводятся по открытой процедуре, это означает, что соискатель должен заполнить полную заявку, которая представляет собой развернутое описание проекта, включая концепцию, описание целевых групп и их потребностей, методологию, ожидаемые результаты, план реализации во времени, роли партнеров и др. Разработка такой заявки — работа, требующая много времени и опыта. Далее, процедура оценки, заключения соглашения между Еврокомиссией и грантером, перечисление денег занимает больше года. Таким образом, инструмент *EIDHR* не обладает возможностью оперативного реагирования.

Руководства для соискателей грантов предупреждают, что инструмент не финансирует противозаконную деятельность. Однако в государствах, где не соблюдается верховенство права, правительство имеет полный контроль над созданием и исполнением законов, нарушаются свободы слова, совести, собрания, любая деятельность может быть признана властями противозаконной (в том числе и ретроспективно), и организации гражданского общества в любом случае находятся под риском преследования.

Кроме того, у беларусских организаций гражданского общества есть определенные сложности с получением иностранного финансирования (в этом отношении красноречивый случай Алеся Беляцкого). Поэтому, как правило, беларусские организации выступают в качестве партнеров в консорциуме с организацией(-ями), зарегистрированной в ЕС. Важным аспектом в консорциуме является распределение ролей. Очень важно, чтобы именно акторы из Беларуси занимались проектированием проекта, для беларусов существует высокий риск стать имплементорами чужих идей. Роль европейских организаций, в свою очередь, не должна ограничиваться технической функцией: многие из них имеют богатый опыт работы в недемократических странах, уникальные, инновационные методы. Однако никакая методика сама по себе не в состоянии решить проблемы гражданского общества в Беларуси. Она может способствовать достижению поставленных целей, тем более таких, которые ставит перед собой *EIDHR*, будучи адаптированной к контексту и вписанной в более широкую стратегию преобразований.

Приложения

Приложение 1. Бюджет *EIDHR*, 2007-2010 годы

Цель	Индикативный бюджет (в млн. евро) 2007	2008	2009	2010	Всего в млн. евро (округленный % от общего бюджета)		Регионы	Индикативная доля региона (в %)
1	14	14	14	14	56 (10,1)		*ENPI* и Ближний Восток	35
							Центральная и Латинская Америка	15
							Африка, Карибы, Тихий океан	25
							Азия/Центральная Азия	25
2	30	37	44,6	49,8	161,4 (29,1)	Схемы поддержки местных инициатив	Западные Балканы/страны кандидаты	25
							ENPI и Ближний Восток	30
							Центральная и Латинская Америка	15
							Африка, Карибы, Тихий океан	15
							Азия/Центральная Азия	15
	15,5	12,5	10,5	8,5	47 (8,5)	Международные и региональные проекты	Западные Балканы/страны кандидаты	10
							ENPI и Ближний Восток	20
							Центральная и Латинская Америка	20
							Африка, Карибы, Тихий океан	25
							Азия/Центральная Азия	25
3	19,2	19,2	19,2	19,2	76,8 (14,1)		Глобальный	—
4	16,2	15,3	13,3	13,3	58,1 (10,5)		Глобальный	—
5	35,1	31	32	33	131,1 (23,7)		Глобальный	—
Непредвиденные обстоятельства	—	8	8	8	24 (4,3)		Покрывает цели 1-5	—
Общий бюджет	130	137	141,6	145,8	554,4 (100)		Глобальный	—

Источник: Многолетняя стратегия, 2007-2010 годы (Приложение 1).

Приложение 2. Бюджет *EIDHR*, 2011-2013 годы

<table>
<tr><th rowspan="2">Цель</th><th colspan="3">Индикативный бюджет (в млн. евро)</th><th rowspan="2" colspan="2">Всего в млн. евро (округленный % от общего бюджета)</th><th rowspan="2">Регионы</th><th rowspan="2">Индикативная доля региона (в %)</th></tr>
<tr><th>2011</th><th>2012</th><th>2013</th></tr>
<tr><td>1</td><td>15,7</td><td>15,7</td><td>15,8</td><td colspan="2">47,2 (10)</td><td>Глобальный</td><td>—</td></tr>
<tr><td rowspan="10">2</td><td rowspan="5">55,1</td><td rowspan="5">55,1</td><td rowspan="5">55,2</td><td rowspan="5">165,4 (35)</td><td rowspan="5">Схемы поддержки местных инициатив</td><td>Западные Балканы/страны кандидаты</td><td>20</td></tr>
<tr><td>ENPI и Ближний Восток</td><td>30</td></tr>
<tr><td>Центральная и Латинская Америка</td><td>15</td></tr>
<tr><td>Африка, Карибы, Тихий океан</td><td>20</td></tr>
<tr><td>Азия/Центральная Азия</td><td>15</td></tr>
<tr><td rowspan="5">—</td><td rowspan="5">—</td><td rowspan="5">—</td><td rowspan="5">18,9 (4)</td><td rowspan="5">Международные и региональные проекты</td><td>Западные Балканы/страны кандидаты</td><td>10</td></tr>
<tr><td>ENPI</td><td>20</td></tr>
<tr><td>Центральная и Латинская Америка</td><td>20</td></tr>
<tr><td>Африка, Карибы, Тихий океан</td><td>25</td></tr>
<tr><td>Азия/Центральная Азия</td><td>25</td></tr>
<tr><td>3</td><td>—</td><td>—</td><td>—</td><td colspan="2">88,06 (18,65)</td><td>Глобальный</td><td>—</td></tr>
<tr><td>4</td><td>15,7</td><td>15,7</td><td>15,8</td><td colspan="2">47,2 (10)</td><td>Глобальный</td><td>—</td></tr>
<tr><td>5</td><td>34,13</td><td>35,09</td><td>36,42</td><td colspan="2">105,6 (22,35)</td><td>Глобальный</td><td>—</td></tr>
<tr><td>Общий бюджет</td><td>151,9</td><td>157</td><td>163,5</td><td colspan="2">472,4 (100)</td><td>—</td><td>—</td></tr>
</table>

Источник: Многолетняя стратегия, 2011-2013 годы (Приложение 2).